

# 일제강점기 지방단체의 운영구조 분석

- 광주의 공문서를 중심으로 -

## An Analysis on the Operational Structure of Korean Local Governments in the Japanese Colonial Period

- Focused on the Official Documents of Gwangju -

윤 현 석(전남대학교 지역개발학과 박사과정 - 주저자)

강 재 호(부산대학교 행정학과 교수 - 교신저자)

### *Abstract*

Hyun suk Yoon / Jae Ho Kang

This study seeks to examine the fundamental natures and operational situation of the local governments of Korea during the Japanese colonial period. For the purpose of this study, previous studies were reviewed on regulations on local governmental organization and system of the colonial period along with the official documents produced by the Japanese Government General of Korea and local governments. The research findings are as follows:

The local government system was found to have a huge gap from the assimilation policy of the Japanese Government General of Korea. This is because Japanese people living in Korea demanded the level of autonomy as high as that of the Japanese mainland while maintaining discrimination against Korean people and even against economically-vulnerable Japanese people living in Korea. The Japanese Government General of Korea introduced to Korea systems already proven in its local government system for mainland Japan and special-exemption regions. In the process it modified systems for more efficient governance. However, such policies caused resistance from Japanese people in Korea who tried to for a local government on their own based on the contradictory foundation of both autonomy and discrimination. The local government system, after all, was diverged between areas with densely populated Japanese people and areas without.

Japanese people in local Korean regions tried to directly recommend candidates for the head of local government which was at the same time a position in local administrative government offices of the Japanese Government General of Korea when the Government General pursued for strong governance centralization in the initial colonial period. Sometimes they appointed candidates against the opposition of the Government General. Their strong influence on local governments lasted for a considerable period of time. And the Japanese Government General of Korea worked hard to incorporate them into a unified local government system until the later part of the colonial era.

주제어: 일제강점기의 한국, 지방정부체계, 지방자치단체 운영, 지방자치

Keywords: Korea during the Japanese colonial period, Local government system, Local government operations, Autonomy.

## I. 서 론

### 1. 연구의 배경 및 목적

1910년 8월29일 한일강제병합 이후 일제는 9월30일 칙령 제354호 조선총독부 관제와 함께 제357호 조선총독부 지방관관제를 제정하면서 본격적인 지방 장악에 나섰다. 이후 10월1일에는 총독부령 제5호 도(道) 사무분장 규정, 제6호 도(道)의 명칭과 관할 구역, 제7호 부(府)·군(郡)의 명칭과 관할 구역, 제8호 면(面)에 관한 규정 등을 공포하면서 지방단체(강재호, 2001: 8-13)의 위계는 도(道)-부(府)·군(郡)-면(面)으로 결정되었다.

이렇게 일제강점기에 구축된 식민지 조선의 지방제도는 해방 이후 상당기간 동안 행정 구역은 물론 중앙정부와 지방단체와의 관계, 지방단체의 성격 등 제반 분야에서 존속되었거나 상당한 영향을 미쳤다는 것은 부인하기 어렵다. 식민지라는 특성이 전제가 되었기 때문에 해방 이후 원형 그대로 이어질 수는 없었지만, 그것이 시기적으로나 내용적인 측면에서 조선의 「근대적」인 첫 지방제도였다는 점에서 해방 이후 지방제도의 전례가 되었을 것이기 때문이다.

본 연구에서는 우선 일제강점기 지방제도에 의하여 설치되었던 지방단체의 성격을 법·제도적으로 분석하고 주요 선행연구의 성과를 바탕으로 일제강점기 호남의 내륙거점이자 도청 소재지로, 급성장하는 지방도시 광주와 전남도, 조선총독부가 주고받은 국가기록원 소장 공문서를 통하여 지방단체의 운영을 둘러싼 조선총독부와 지방단체, 지방단체 간, 지방단체 내부의 논의 과정과 그 내용을 파악하고자 한다.

또 이를 통하여 일제강점기 식민지 조선의 지방도시인 광주에 설치된 지방단체가 그 성격과 운영 측면에서 법·제도와 어떤 괴리가 있었는지를 살펴보는 것도 본 연구의 목적이다.

### 2. 선행연구 분석

무엇보다 본 연구의 출발점은 강재호의 연구 성과물이다. 姜再鎬(1999)는 지금까지 일제강점기에 대한 연구가 지나치게 이데올로기적인 것에만 치중한 나머지 법·제도 및 행정·재정적인 구조에 대해서는 충분하지 못하였다고 지적하면서 일제강점기 식민지 조선의 지방제도의 연원과 그 변천과정을 일본 본토, 당시 본토로 편입된 오키나와현(沖繩縣), 홋카이도(北海道), 사할린(樺太)과 함께 식민지인 대만, 관동주, 남양군도 등과 비교·분석하였다. 특히 식민지 조선의 지방제도를 지방(공공)단체가 국가 또는 국민에 의하여 받거나 인정된 권한에 근거, 그 내외에 대하여 갖고 있는 자율의 정도를 의미하는 「지방자치」의 측면과 국가의 지방관청 또는 그 역할을 맡는 기관이 관할구역 내에서 실행하

는 행정을 의미하는 「지방행정」의 측면으로 각각 구분한 뒤 심층 분석하여 그 본질적 의미에 좀 더 다가설 수 있도록 하였다. 그는 일제강점기 지방제도를 지방자치와 지방행정, 이 양자를 유기적으로 결부한 것으로 정의하고, 이를 통하여 일본 본국과 식민지 조선의 지방제도를 비교하였다.

김광우(1991)는 근대 한국의 도시계획 역사를 되짚으면서 그 근거를 일제강점기 작성된 토지대장과 지적원도, 즉 지적에서 찾았다. 일제는 지세를 징수하기 위하여 한일강제병합 이후 신속하게 토지조사사업을 실시하였으며, 조사결과를 기록한 토지대장은 대표적인 공문서다.

손정목(1992)의 연구는 지금까지 일제강점기 지방행정제도와 행정구획과 관련 조선총독부 관보, 당시 지방단체의 발간물, 신문·잡지, 단체 및 개인의 기록물 등 방대한 자료를 토대로 연구하면서 우리나라 근대사의 한 획을 그은 성과물들을 내놓았다.

최근에는 김백영(2009)의 연구가 있다. 그는 일제강점기 지배 권력과 피지배 대상을 다양한 복수적 주체로 파악한 뒤 식민권력의 문제, 식민지 도시문화의 문제, 식민지 도시의 성격 등을 연구 주제로 설정하고 식민지 도시 공간의 변화를 핵심적인 연구대상으로 하였다.

〈표 1〉 주요 선행연구

연구자	연도	제목 및 출처
손정목	1983	「일제침략초기 지방행정제도와 행정구역에 관한 연구 1」, 「지방행정」32, 9, 359, pp.79-92.
손정목	1983	「일제침략초기 지방행정제도와 행정구역에 관한 연구 2」, 「지방행정」32, 10, 360, pp.89-106.
손정목	1983	「일제침략초기 지방행정제도와 행정구역에 관한 연구 완」, 「지방행정」32, 11, 361, pp.62-75.
손정목	1992	「한국지방제도자치사연구(상) - 갑오경장~일제강점기 -」, 일지사.
김광우	1991	「대한제국시대의 도시계획 - 한성부 도시개조사업 -」, 「향토서울」 제50호, pp.94-122.
김광우	1994	「금세기초 광주중심시가 지형성에 관한 계획사 연구(1886~1917)」, 대한·국토도시계획학회지 「국토계획」제29권 4호(통권 73호), pp.125-146.
김광우	2002	「지적으로 본 광주읍성」, 전남대박물관 학술총서 72 「광주읍성유허 지표조사」, 광주시 동구청·전남대박물관, pp.1-16.
강재호	1998	「行政學の基礎」, 森田朗編著, 「地方制度」, 岩波書店, pp.68-86.
강재호	1999	「植民地朝鮮の地方制度」, 東京大學大學院 法學政治學研究所 法學博士 學位請求論文.

강재호	2011	「조선총독부의 지방제도」, 「공공행정논총」 29권(1호), pp.1-15.
김백영	2003	「왕조 수도로부터 식민도시로 - 경성과 도쿄의 시구개정에 대한 비교연구 -」, 「한국학보」112, pp.76-102.
김백영	2005	「식민지 도시계획을 둘러싼 식민 권력의 균열과 갈등 - 1920년대 대경성(大京城) 계획을 중심으로」, 「사회와 역사」 통권 125호, pp.84-128.
김백영	2009	「지배와 공간 : 식민지도시 경성과 제국 일본」, 문학과 지성사 사회사연구총서 9.

이들 주요 선행연구들은 그동안의 일제강점기 관련 연구에 상당한 시사점을 주었으며, 이들 연구를 기점으로 이후 유사한 연구가 촉진되었다. 이에 따라 일제강점기 연구에 있어서 그 범위를 확장시키고 주제를 다양화하는데 크게 기여하였다.

다만 이들 주요 선행연구는 대상이 일제강점기 중앙정부에 해당되는 조선총독부나 수도 경성에만 지나치게 집중되어 있거나 도시공간이라는 일정 범위에 머물렀으며, 일제강점기 지방도시가 과연 어떠한 성격을 갖고, 어느 정도 자치권을 가졌으며, 어떻게 운영되었는지를 실질적으로 살피지 못하였다는 한계가 있었다.(본문체로 변경)

또 일제강점기 식민지 조선의 지방제도 및 정책, 지방행정의 성격이나 운영 실태 등을 다룬 이들 연구의 특징을 보면 지방단체와 그것이 설치된 지방도시를 중앙권력인 조선총독부의 지시나 복종의 대상, 단순히 지방 장악을 위한 소극적 의미에서의 조선총독부의 위임을 맡아 지방을 통치하였던 기관으로만 파악하고 있다는 공통점이 있다. 자료 역시 조선총독부 관보, 신문이나 잡지, 개인 자료 등에만 의존하는 경향을 보였다.

### 3. 연구 방법

본 연구에서는 첫째, 일제강점기 조선의 지방단체를 지방제도 관련 법령에 의해 분석하여 조선총독부, 즉 중앙정부 및 상위 지방단체와의 관계를 규명한다.

둘째, 식민지 조선과 일본 본토, 또 다른 식민지 대만의 지방제도를 대상으로 하여 일제강점기라는 동시간대에 본토와 식민지 간, 그리고 식민지 간 지방단체와 중앙정부 및 상위지방단체와의 관계를 살펴 그 성격을 분석하고자 한다.

셋째, 일제강점기 식민지 조선의 중앙권력체인 조선총독부, 전라남도, 광주면(이후 광주읍, 광주부로 성장)이 인사, 정책, 사업 등 지방행정 및 통치 행위 과정에서 각각 생산한 공문서를 통하여 이들의 관계를 실제적으로 파악하는 과정을 거쳐 지방단체의 성격과 운영 실태를 살펴본다.

이를 통하여 일제강점기 조선총독부의 지방제도가 실제로 지방에서 어떻게 적용되고

왜곡되었으며 그 원인과 배경은 무엇이었는지를 추정, 일제강점기 당시 지방단체를 이해 하는데 좀 더 확장된 시각을 제시하고자 한다.

## II. 일제강점기 조선의 지방제도

### 1. 지방관관제 확립 및 행정구획의 정비

1910년 8월22일 한일강제병합과 함께 일제는 조선 전국도를 장악하기 위해 한 달여 뒤인 같은 해 9월30일(10월1일 시행) 칙령 제357호 조선총독부 지방관관제를 공포하였다. 이를 통해 일제는 보통지방행정구획과 보통지방행정관의 체계를 도(도장관)-부(부윤)·군(군수)-면(면장)으로 정하였다.

식민지 조선은 지방비(姜再鎬, 1999: 84-86)<sup>1)</sup>를 별도로 하면 조선총독부 지방관관제(이하 지방관관제)<sup>2)</sup>에 근거한 지방관청 밖에 갖지 못했다. 이 지방관관제의 특징은 무엇보다도 우선 면 및 면제에 관한 규정의 신설에 있었다. 그것은 종래 징세를 비롯해 토지건물증명, 면적 등에 관한 몇 가지 개별 법령 속에서 밖에 규정하지 못하였던 면·면장의 존재 근거를 지방관관제상에 둬으로써 그들의 소위 지방행정의 확고한 기반으로 하려 한 것이었다고 여겨진다. 면장의 지방관 취급에 따라 면내의 동·리장을 면장의 배하에 두고, 그로써 지방행정 계선(系線)기관 확립을 목적으로 하였으며, 도·도장관-군·군수-면·면장의 라인은 총독부의 대소 지방행정 사무사업의 실시를 맡을 뿐 아니라 이후 각 단계의 지방자치 방식을 규정하는 등 조선지방제도 만들기의 확고한 기반이 된다(姜再鎬, 1999: 146-155).

1910년 10월1일부터 시행된 칙령 제357호 지방관관제는 각 부·군에 면을 설치, 판임관 대우(姜再鎬, 1999: 151)<sup>3)</sup>의 면장을 두며, 면장은 부윤 또는 군수의 지휘·감독을 받아 면내의 행정사무를 보조 집행한다(제25조)고 명시하고 있다.

1) 지방비는 공공사업의 비용부담을 위하여 설치되었던 실체 없는 지방단체였으며, 이는 한국 지방단체의 효시로 조선총독부 설치 후에도 당분간 존속되며, 그 방식은 다른 단계의 지방단체 만들기에도 큰 영향을 미치게 된다. 이 지방비는 (당시 일본본토의)「부현(府縣)」제(制) 시행지역이 아닌 북해(北海)「도(道)」에 시행하기 위하여 1901년 3월 북해도회법(北海道會法)과 동시에 제정되었던 북해도지방비법에 근거하여 설치되었던 북해도지방비에 그 체제의 모범을 구하였던 일종의 지방단체였는데, 지방단체인 부현은 물론, 북해도지방비와도 다르게 지방단체로서의 실체를 갖지 못했다.

2) 일제강점기 지방제도와 관련된 법령은 국가기록원 홈페이지([www.archives.go.kr](http://www.archives.go.kr)) 조선총독부 기록물 중 조선총독부 관보를 통해 확인할 수 있다.

3) 관리대우제도는 국가가 임용을 비롯해 신분, 분한(分限) 등의 인사관리권을 최종적으로 관장하면서 그 급여 등의 비용 부담을 지방단체에 맡기는 것으로, 근대 일본의 지방행정제도상에 오랜 연혁을 갖고 있었다.

이 지방관관제는 해방 이전까지 모두 62차례 개정되었지만, 1919년 8월20일 칙령 제391호로 기존의 도장관(道長官)을 도지사(道知事)로 개칭하고, 1930년 11월29일 칙령 제234호를 통하여 면을 읍면으로, 면장을 읍면장으로 개정하는 등 2차례를 제외하면 크게 달라진 점은 없다(고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실, 2010: 54-57).

지방관관제를 확립한 일제는 원활하고 효율적인 지방통치를 위하여 기존에 존재하였던 보통행정구획의 정비에 착수하였다. 이는 두 가지 방향으로 추진되었는데, 그 하나는 1876년 강화도조약 이후 조선에 진출한 뒤 이미 일본인이 상당수 정착하였던 개항장을 중심으로 부의 면적을 축소하고, 그 외의 군과 면은 일정한 기준 하에 통·폐합에 나선 것이다.

1913년 12월29일자 총독부령 제111호 도의 위치·관할구역 및 부군의 명칭·위치·관할구역에 의하여 1914년 4월1일 경성·인천·군산·목포·대구·부산·마산·평양·신의주·원산·청진의 12개 지역에서 부제를 실시하였다. 기존 면적에서 농촌 면을 분리하여 별도의 군으로 독립시키고 나머지 시가지 지역만으로 새로운 부를 창설하면서 그 면적은 경성의 약 36km<sup>2</sup>를 필두로 목포의 2.4km<sup>2</sup>까지 12개부의 평균면적은 11.7km<sup>2</sup>에 불과하였다(손정목, 1992: 123-128).

부의 면적을 축소한 이유는 일본인 중심의 지방단체 설립, 그리고 이를 통하여 이미 일본 본토 수준의 상당한 자치권을 인정받았던(姜再鎬, 1999: 134-142; 손정목, 1982: 198)<sup>4)</sup> 재조선 일본인을 무마하기 위한 것으로 설명할 수 있을 것이다.

반면 군과 면은 면적과 인구 기준으로 각각 317개에서 220개로, 4,322개에서 2,521개로 각각 109개 군과 1,801면이 인근 군·면과 통폐합되었다. 그 기준은 군의 경우 면적 40방리(약 616.94km<sup>2</sup>), 인구 1만 명, 면은 4방리(약 61.694km<sup>2</sup>), 호수 800호였다(손정목, 1992: 154-159)고 한다.

재조선 일본인의 거주밀도가 현저히 높은 곳을 구분하여 '자치'에 필요한 정도의 규모를 갖추도록 하고, 대부분 조선인이 거주하는 구역은 효율적인 '통치'를 위한 적당한 규모로 정비한 것이다.

## 2. 각급 지방단체의 설치 및 그 변천

### 1) 부제의 성립 및 주요 개정 과정

부는 1914년 4월1일을 기하여 일본인 집단거주지역인 개항장을 중심으로 설치된 지방단체다.

4) 1905년 3월 공포된 일본법률 제41호 거류민단법에 의하여 일본인이 다수 거주한 개항장에 거류민단이 설치되었으며, 1909년 말 15만 명의 재조선 일본인들은 12개의 거류민단(경성, 용산, 인천, 부산, 평양, 진남포, 군산, 목포, 마산, 원산, 대구, 신의주) 외 74개의 일본인회, 6개의 거류민총대역장(居留民總代役場), 9개 학교조합 등의 자치조직을 가지고 있었다.

부는 일본 본토의 시제(市制)나 정촌제(町村制)에는 있으면서 부현제(府縣制)나 군제(郡制)에는 없었던 부 주민 규정을 갖고 조례제정권 등 일단의 자치권을 갖추고 있었다. 하지만 행정구획인 부에 설치되어 총독부 행정사무를 분장하는 지방관청인 부윤이 그 본무에 더해 부제에 근거하여 새로운 지방단체인 부를 통할하고 대표하는 자라는 점에서는 본토의 시장(市長)과는 완전히 다르고 부현지사(府縣知事)나 군장(郡長)과 유사하였다(姜再鎬, 1999: 184-185).

이는 일찍이 지방관관제 제18조에 의하여 규정되었듯 부윤 또는 군수는 일본 위키피디아(<http://ja.wikipedia.org/wiki/>)에 따르면 일제의 관직체계상 고등관 3~8등에 해당하는 주임(奏任)이었지만, 일본 본토의 1884년 4월17일 법률 제1호 시제정촌제 제50조(고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실, 2010: 537-538)에 의하면 시장은 공선(公選)된 의원으로 구성된 의결기관 시회(市會)가 추천한 3명 가운데 내무대신이 상주하여 재가를 청하도록 하는 등 집행기관의 신분에 근본적인 차이가 존재하기 때문이다.

부제와 같은 시기 공포된 학교조합령(제령 제8호)으로, 재조선 일본인의 교육에 관한 사무 및 재산은 학교조합으로 인계되었다. 재조선 일본인만을 조합원으로 하는 학교조합은 부에 비해 상당한 자치권이 부여되었다. 의결기관인 조합회를 두고, 의원은 선거 및 피선거인의 자격을 조합 규약으로 정하여 선거하도록 하였다. 이는 구 거류민단의 자치권을 거둬들이는 것에 대한 반작용으로 여겨지며, 조합원과 관리자 사이에 어느 정도 견제와 균형이 잡혀져 있었고, 단체자치(高寄昇三, 1977: 1-23; 川村仁弘, 1986: 3-6; 濱田一成·秋本敏文 編, 1990: 2-6; 이기우·하승수, 2007: 1-21)에 더해 주민자치의 측면이 엿보인다(姜再鎬, 1999: 185-186).

부제는 1920년 7월29일 제령 제12호와 1930년 12월1일 제령 제11호 등 두 차례에 걸쳐 중요한 개정을 하게 되는데, 전자는 자문기관인 부협의회 회원에 대한 공선제 도입, 후자는 자문기관이었던 부협의회 의결기관화, 일본인 교육을 맡은 학교조합과 조선인 교육을 맡은 조선학교비령의 부로의 편입 등을 가장 큰 특징으로 하고 있다.

1920년 부제 개정을 통하여 협의회원을 선거하도록 하여 임기를 2년에서 3년으로 늘렸고(제13조), 선거권과 피선거권을 그 부에서 조선총독이 지정한 부세 연액 5원 이상을 납부하는 자 등으로 자격을 제한하였다(부제시행규칙 제2조의2, 제2조의3).

부세 연액 5원이라는 기준은 1888년 일본 본토의 시제정촌제에서 규정한 공민 자격인 직접 국세 2원(제7조)보다 높은 것으로(고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실, 2010:528), 일제가 식민지 조선의 지방단체 운영에 부 주민의 대표를 참여하도록 하면서도 조선인은 물론 재조선 일본인에게까지도 극히 높은 경제적 기준을 제시하며 그 폭을 제한하였다는 것을 알 수 있다.

선거권을 갖는 조선인의 경우 전체 조선인 가운데 1~2%대에 불과하였으며, 재조선

일본인을 포함하더라도 2~5% 미만으로, 주민 대표라고 보기 어려울 정도였다(姜再鎬, 1999: 291-304; 손정목, 1992: 193-215).

## 2) 면제의 성립 및 주요 개정 과정

강제병합 이후 일제가 가장 먼저 지방단체의 기능을 부여한 것은 면이었다. 조선총독부는 1910년 10월1일 부령 제6호 도의 명칭과 관할 구역, 제7호 부·군의 명칭과 관할구역과 함께 같은 날 부령 제8호 면에 관한 규정을 공포하였다.

본문 4조 부칙 2조로 구성된 이 규정에서 면은 면장의 수당 및 사무집행에 필요한 비용을 부담하고, 면장은 도장관(이후 도지사)이 임면하는 것으로 하였다. 또 면의 명칭 및 구역 변경은 조선총독의 인가를 받아 도장관이 정하도록 하였다.

1913년 3월6일에는 관통첩(官通牒) 제60호 면 처무규정 준칙에 관한 건을 통하여 동·리장은 면장의 명을 받아 법령의 주지, 납입고지서의 송달, 납세의 독촉 등을 하도록 규정하고, 같은 날 부령 제16호 면 경비 부담방법을 통하여 면 부과금으로 호별할(戶別割, 평균 1호당 30전 이내), 지세부과세(지세 1원당 평안·함경도 80전, 그 외 50전 이내 등)를 징수할 수 있도록 하였다.

면은 세금을 징수하고 지방에 과전된 관리와 통치 행위에 대한 비용을 부담하는 지방단체였던 것이다.

이후 통·폐합을 통하여 면의 명칭 및 구역을 정비한 후 1917년 6월9일 제령 제1호 면제를 공포, 같은 해 10월1일부터 실시하면서 조선총독부 지방제도의 기본 체제가 확립된다.

면제의 가장 큰 특징은 재조선 일본인의 거주인구의 많고 적음에 따라서 총독이 지정하는 면과 그렇지 않은 면으로 구분하여 같은 급의 보통행정구획에 다른 성격과 기능을 가진 지방단체를 둔 것이다.

면제는 1920년 7월29일 제령 제13호로 개정되었는데, 면장의 자문에 응하기 위하여 기존의 상담역이 아닌 8~14인의 면협의회를 두고 협의회의 의장은 면장으로 하였다. 협의회원은 지정면의 경우 선거하고, 그 외의 보통면은 군수와 도사가 임명하도록 한 것이다. 일제는 앞서 부제와 마찬가지로 선거권과 피선거권을 조선총독이 지정한 면부과금 연액 5원 이상을 납부하는 자 등으로 제한하였다(부령 제103호 면제시행규칙 중 개정 제6조의2, 제6조의3).

1930년 12월1일 제령 제12호 읍면제로, 기존 지정면은 읍(邑), 보통면은 면으로 명칭을 변경하였다. 읍에는 의결기관인 읍회를, 면에는 자문기관인 면협의회를 두었는데, 회원은 모두 선거하도록 하였다. 보통면 주민들도 자신들의 대표를 선거할 수 있게 되었지만, 선거권 및 피선거권의 자격요건에는 변함이 없었다.

일본 총무성 홈페이지(<http://www.soumu.go.jp>)의 '지방자치제도의 역사'에 따르면

일본 본토의 경우 1888년 4월17일 시제정촌제 공포 당시 직접 국세 연액 2원이었던 자격요건이, 1921년 시제 및 정촌제, 1922년 부현제 개정을 통해 선거권과 피선거권이 있는 국민의 자격을 직접 국세 납입자로 확대되고, 다시 1926년에는 시제, 정촌제, 부현제를 모두 개정하여 보통선거제를 도입하였지만, 식민지 조선의 높은 자격 기준은 그대로 유지하였던 것이다. 같은 식민지였던 대만 역시 조선과 같은 기준을 적용하여 선거권과 피선거권을 부여하였다(沖田哲也, 1984: 87-94).

1930년 12월1일 개정 이후 읍면제(시행규칙)는 부제와 마찬가지로 큰 조문의 변화 없이 부가세 및 호별세의 과세율이 높아지고, 지방세의 수가 늘어나는 쪽으로 주로 개정되었다.

### Ⅲ. 광주의 지방단체 및 그 변천

#### 1. 광주면

행정구획으로써의 광주면은 1914년 4월 광주읍성 내인 성내면, 그 외곽의 공수방면, 기례방면, 부동방면 등 4개면이 통합된 것으로, 이는 1912년 4월부터 이들 4개면이 연합하여 하나의 면사무소를 두면서 사실상 예고되어 있었다. 광주군은 1912년 10월10일(1913년 1월1일 시행) 부령 제23호로, 가옥세법에 의한 시가지를 지정하였는데, 이 때 시가지로 지정된 지역이 광주면의 모태가 된 것으로, 주변의 면에 비해 인구밀도가 높고 도회지적 성격이 강하였을 것으로 보인다(광주시, 1992: 37-98).

1913년 1월16일 전라남도장관은 조선총독부에 면 폐합과 관련 광주군 41개 면을 15개로 폐합하는 안을 보고하였다(조선총독부, 1913.05). 이에 대해 조선총독부가 같은 해 9월6일 이를 인가하면서(조선총독부, 1913.02) 광주군과 광주면의 새로운 행정구획은 확정되었다.

1917년 10월 면제 시행에 따라 재조선 일본인이 250명 이상 거주한 경우 지정면이 되었으며, 당시 면장은 조선인 최상진(崔相鎭)에서 재조선 일본인인 송전덕차랑(松田徳治郎)으로 바뀌었다. 송전덕차랑은 당시 재조선 일본인만으로 구성된 학교조합의 관리자를 맡고 있어 면장을 겸임하였으며, 당시 기록(북촌우일량, 1917: 75)에 의하면 송전덕차랑이 당선되었다는 표현이 있어 별도의 선거 절차가 있었던 것으로 추정된다.

따라서 지정면은 지방에 진출한 재조선 일본인들이 자신들의 의지에 의해 대표자를 선출하여 운영하였다는 점을 암시하고 있다.

광주면 내 재조선 일본인 거주인구는 1912년부터 1,924명(전체 인구 1만431명)에

불과하였는데, 1925년에는 4,178명(2만3,197명)으로 급속히 증가하였으며, 도시화에 의해 전체 면 인구도 늘었다(光州面, 1925:1-5). 이에 따라 광주면은 1923년 10월1일 도령 제6호에 의해 광주군의 인근 면 일부를 병합하면서 기존 64만평 19정리(町里)에서 140만평 23정리로 행정구역을 확장하였다. 시가지이자 일본인 밀집 거주지역인 광주면의 면적이 넓어진 것은 물론 명칭을 일본식으로 통일한 것이다.

이후 1920년 7월29일 면제 개정에 의하여 12명의 면협의회원을 선출하였다.

선거는 1930년 12월1일(1931년 4월1일 시행), 읍 승격 전까지 1920년 11월20일부터 3년 단위로, 1923·1926·1929년 11월20일 모두 4차례에 걸쳐 실시되었다.

국가기록원이 소장하고 있는 조선총독부 문서 가운데 1927년 지정면세입세출예산서에 광주면협의회 회의록의 첨부되어있다(조선총독부, 1927:280-354).

이 회의록에 따르면 당시 면협의회원 정원은 14명으로, 이 가운데 조선인은 이기호(李起浩), 임봉주(林鳳周), 최준기(崔駿基), 오헌창(吳憲昌), 김상순(金相淳), 현준호(玄俊鎬) 등 6명, 일본인은 송정이삼랑(松井理三郎), 제산저장(諸山猪藏), 대진호팔(大津扁八), 상마여작(相馬與作), 곡구 용(谷口 隆), 판구희조(坂口喜助), 등본일이랑(藤本一二郎) 등 7명이었다. 1명은 결원이었다. 면협의회원의 회의에는 면장 창품익태랑(倉品益太郎)은 물론 추강감이(秋岡勘二), 복전이세추(福田伊勢秋) 등 서기(書記) 2명 등 일본인 관료와 부면장인 조선인 박계일(朴癸一)이 참석하였다.

1912년부터 1925년까지 광주면장과 광주군수를 역임한 자를 살펴보면 다음과 같다.

1912년 5월 김치주(金致驕)를 시작으로, 1913년 7월 조유석(趙由錫), 1914년 4월 박흥서(朴興緒), 1915년 2월 최상진(崔相鎭) 등이, 1917년 10월부터는 송전덕차랑(松田德治郎), 1918년 7월 삼포쾌재(三浦快哉), 1919년 7월 길촌래일(吉村軌一), 1921년 2월 복분유아(福本有雅), 1923년 6월 추장격태랑(秋場格太郎), 1925년 1월 창품익태랑(倉品益太郎) 등이 정해진 임기 없이 면장을 맡았다. 광주면의 상위행정기관인 광주군은 1905년 11월 홍란유(洪蘭裕), 1913년 2월 김정태(金禎泰), 1918년 7월 산기신지(山崎信之), 1920년 8월 창품익태랑(倉品益太郎), 1924년 12월 우도웅기(牛島熊記) 등이 맡았다(光州面, 1925:7).

국사편찬위원회(<http://www.history.go.kr/>)의 한국사데이터서비스 조선총독부 직원록자료에 따르면 1919년부터 광주군의 직원록에 면장이 등장하는데 15개 면 가운데 송정면장 등 14개 조선인 면장의 이름은 기재되어 있다. 그러나 광주면장은 여기서 제외되어 있다. 면장 선임과정에서 조선총독부와 광주 거주 재조선 일본인과의 마찰 때문인 것으로 추정되며, 이 부분에 대해서는 후술하겠다.

1920년 길촌래일이 광주면장으로 첫 등장하였으며, 1922년부터 면장을 맡은 복분유아는 1923년 관등에 주임대우라고 표기되기 시작하였다. 1924년 추장격태랑은 주임대

우에 공훈이 종4훈4이었으며, 각각 1925년과 1930년 면장에 부임한 창품익태랑과 오촌신길(奧村信吉)은 주임대우였다.

이는 1910년 9월30일 칙령 제357호 조선총독부 지방관관제 제25조에 의해 면장은 관임관 대우였으나 1922년 8월10일 칙령 제372호에 의한 개정으로 면장 가운데 50명에 한하여 고등관(高等官)인 주임관 대우로 격상됨에 따른 조치로 풀이된다.

여기서 이들 면장의 전직을 살펴보면 1917년 삼포패재는 평안남도 성천에서 헌병분대장을 지낸 헌병 대위 출신이었으며, 북본유아는 1911년부터 전라남도 서기(書記)를 시작으로 전남지역 군서기를 역임한 전형적인 전라남도 지방 관료였다. 또 추장격태랑은 1908년 경성지방재판소부터 1920년 광주지방재판소에 이르기까지 검사국 소속 검사였다. 창품익태랑의 경우 직전 광주군수를 역임한 퇴직 관료였으며, 오촌신길 역시 1911년부터 함경북도 도서기, 도속(道屬), 성진군수 및 회령군수를 역임하였다.

## 2. 광주읍

1930년 12월1일 제령 제12호 읍면제에 따라 지정면이었던 광주면은 읍(邑)이 되었다. 읍에는 제한된 안전에 대하여 의결할 수 있는 권한이 보장된 읍회를 두었다는 것이 지정면과 가장 큰 차이였다.

읍회선거는 1931년 5월 실시되었으며, 당시 광주읍의 인구는 3만2,547명으로(손정목, 1992:254), 읍면제 제8조 2항에 근거, 인구 2만 이상의 읍면이었기에 정원은 14명이었다. 읍회 관련 첫 기록은 1931년 8월10일 열린 제2회 읍회이며(조선총독부, 1931:1,190-1,249), 조선인 의원은 안정기(安定基), 최준기(崔駿基), 김신석(金信錫), 김상순(金相淳) 등 4명에 불과하고, 일본인 의원은 암교조일(岩橋朝一), 상마여작(相馬與作), 암남 광(岩男 廣), 곡구 융(谷口 隆), 북본유아(福本有雅), 안등 진(安藤進), 등본일이랑(藤本一二郎), 내산중부(內山重夫), 판구희조(坂口喜助) 등 9명, 1명은 결원이었다. 자문기관이었던 광주면협의회와 비교할 때 일본인의 비율이 높아졌음을 알 수 있다. 면협의회원에 이어 읍회 의원으로 선출된 조선인은 최준기, 김상순 등 2명, 일본인의 경우 상마여작, 곡구 융, 등본일이랑, 판구희조 등 4명이었다.

부면장인 박계일이 다시 부읍장이 되고, 조선인 서기가 집행기관의 직원으로 첫 등장하였다. 읍회위원의 임기는 4년으로(읍면제 제11조), 1935년 5월 선거와 함께 읍회위원 구성도 달라졌다. 1935년 8월23일 열린 읍회 회의(조선총독부, 1935: 62-72)에 참석한 의원들을 살펴보면, 조선인 의원은 김상순(金相淳), 박규해(朴圭海), 지정선(池正宣), 최준기(崔駿基), 최당식(崔當植), 안정기(安定基) 등 6명으로 늘고, 일본인 의원은 곡구 융(谷口 隆), 내산중부(內山重夫), 판구희조(坂口喜助), 안등 진(安藤進), 암교조일(岩

橋朝一), 상마여작(相馬與作), 등본일이랑(藤本一二郎), 암남 광(岩男 廣) 등 8명으로 1명이 줄었다. 조선인 의원은 김상순, 최준기, 안정기 등 3명을 제외하고 모두 바뀐 반면 일본인 의원의 경우 8명이 모두 재선에 성공하였으며, 이는 광주에 거주하는 재조선 일본인 상류층이 상당히 안정된 지역기반을 가지고 있었다는 것을 의미하고 있다고 해석할 수 있다. 광주읍은 면에서 승격한 지 1년여가 지난 1932년 9월 지방순시에 나선 조선총독에게 부(府) 승격을 공식 건의하는(동아일보, 1932.10.12.) 등 지역 역량을 총동원하여 부로의 승격에 나서고 있다.

1935년 말 현재 광주읍의 인구는 7,919호 3만8,008명으로, 민족별로 살펴보면 조선인 3만747명, 재조선 일본인 7,101명, 그 외 외국인 160명 등이다(全羅南道, 1938). 재조선 일본인의 비중이 18.68%로, 전체 광주읍 인구의 5분의 1에 이르고 있다.

### 3. 광주부

1935년 10월1일 광주부로 승격하면서 같은 해 11월20일 선거를 통하여 광주부회가 구성되었다(동아일보, 1935.10.29.). 부회는 같은 해 12월22일 호남은행 회의실에서 첫 소집되어 회의를 개최하였다(조선총독부, 1935: 634-692). 광주부회의 정원은 30명이었으며, 조선인은 최영중(崔泳仲), 최당식(崔當植), 윤엽(尹燁), 정문모(鄭文謨), 이채순(李榮順), 최준기(崔駿基), 박규해(朴圭海), 송화식(宋和植), 김재천(金在千), 김상순(金相淳), 유연상(劉演相), 지정선(池正宣) 등 12명이었다. 일본인은 안등 진(安藤進), 상마여작(相馬與作), 송정학송(松井鶴松), 곡구 용(谷口 隆), 내산중부(內山重夫), 강 신일(岡 新一), 전중우조(田中假助), 관구희조(坂口喜助), 오촌신길(奧村信吉), 궁기영진(宮崎榮眞), 적부수치(跡部樹治), 국지대흥(菊池光興), 등본일이랑(藤本一二郎), 오야유태량(奧野諭太郎), 암교조일(岩橋朝一), 성자목구마(星子木久馬), 암남 광(岩男 廣), 삼안손육(森安孫六) 등 18명으로 과반수를 넘겼다.

조선인 읍회의원 가운데 최당식, 최준기, 박규해, 김상순, 지정선 등 모두 5명이 부회의원으로 선출된 반면, 일본인은 8명 전원이 부회의원이 되었다. 면협의회부터 부회에 이르기까지 주민대표기구에 참여하는 재조선 일본인들은 거의 변동이 없었다는 것이다. 또 일관되게 주민대표기구 구성비에서 재조선 일본인이 과반수 넘게 유지하고 있다는 점, 오촌신길은 광주부 승격 직전 광주읍장이었다는 점도 특징이다. 의결기관이자 주민대표기구를 재조선 일본인이 장악하도록 하고, 여기에 관료를 침투시켜 집행기관과 긴밀한 관계를 유지하도록 하였다는 것이다.

이후 1939년 11월 20일 선거로, 부회가 다시 구성되었는데, 1940년 3월 23일 부청 회의실에서 소집되어 회의를 가졌다(조선총독부, 1939: 535-549). 의원 수는 30명으

로 같았으며, 이 가운데 조선인은 정순극(鄭淳極), 최당식(崔當植), 이채순(李榮順), 김재규(金在珪), 최준기(崔駿基), 송화식(宋和植), 이득수(李得洙), 김흥열(金興悅), 양회인(梁會仁), 최경식(崔景植), 강제호(姜濟鎬), 박영해(朴英海), 김재모(金齋模), 정문모(鄭文謨) 등 14명이었다. 일본인은 송정학송(松井鶴松), 국지광여(菊池光興), 흑전사랑(黑田四郎), 안동 진(安東 進), 암교조일(岩橋朝一), 야상원치(野上元治), 삼안손육(森安孫六), 송강수전(松岡秀典), 곡천사차랑(谷川捨次郎), 장곡천위양(長谷川威亮), 내산중부(內山重夫), 안등 진(安藤 進), 궁기영진(宮崎榮眞), 성자목구마(星子木久馬), 오야유타랑(奥野諭太郎), 암남 광(岩男 廣) 등 16명으로, 일본인 의원은 감소, 조선인 의원은 증가 추세에 있었다. 하지만 일본인 의원들이 과반수 이상을 차지하는 것은 변함이 없다. 재선에 성공한 조선인은 최당식, 이채순, 최준기, 송화식, 정문모 등 5명, 일본인은 암교조일, 삼안손육, 내산중부, 안등진, 궁기영진, 성자목구마, 오야유타랑, 암남광 등 8명이었다.

부윤을 포함한 관료들은 17명이 참석하였으며, 이 가운데 조선인은 2명에 불과할 만큼 집행기관의 요직은 일본인들이 완전히 장악하였다. 이는 면제, 읍면제, 부제 등을 통하여 집행기관으로 하여금 주민대표기구인 자문기관 및 의결기관을 관리·감독하도록 하고, 동시에 집행기관에 대한 조선인의 진출을 최대한 억제하는 등 일제의 지역 통치 시스템의 한 단면을 보여준다고 할 수 있다.

국사편찬위원회(<http://www.history.go.kr/>)의 한국사데이터서비스 조선총독부 직원록자료에 따르면 주임관 대우의 신분이었던 광주읍장과는 달리 광주부윤은 관등이 주어지는 관료가 맡았다. 첫 광주부윤을 맡은 삼산무일(杉山茂一)은 1916년 척식(拓植)대학을 졸업한 뒤 경기도 지방과, 인천부, 조선총독부 내무국 등에서 근무하며 1931년 조선총독부 이사관에 임명되어 부산부 내무과장을 지낸 정통관료였다. 그의 관등은 6등5급으로, 당시 광산군수인 영기중웅(嶺崎重雄, 6등6급)보다 높은 직급에 있었다. 삼산무일은 이후 청진부윤, 대구부윤 등을 지냈다. 이후 1938년 난파조치(難波照治), 1941년 양외말태랑(梁瀨末太郎), 1942년 소송영(小松榮) 등도 광산군수보다 직급은 낮았지만, 6등6급에서 5등5급의 관등을 가졌다.

## IV. 일제강점기 지방 공문서 분석

### 1. 광주면장의 선임과정

1917년 면제 시행에 의해 지정면이 된 광주면은 앞서 언급하였듯 이전 조선인이 맡았던 면장을 재조선 일본인들로만 구성된 학교조합의 관리자, 즉 광주에서 거주하는 재조선

일본인들의 대표가 맡게 되었다. 그의 이름은 송전덕차량(松田徳治郎)으로, 국사편찬위원회 홈페이지 한국역사정보통합시스템에 의하면 강제병합 이전인 1907년 광주에 정착한 양조업자로, 광주주조주식회사의 사장으로 추대된 인물이다. 이후 관선 도회(道會)의 원 등 공직을 역임한 것은 물론 대흥전기주식회사 대표 등 여러 사업에 관여하였던 광주의 1세대 재조선 일본인을 대표하는 위치에 있었다.

하지만 송전덕차량은 채 1년이 안 되어 가사(家事)라는 석연치 않은 이유로 면장에서 퇴임하게 되는데, 이후 면장 선임을 둘러싸고 빚어지는 광주면과 조선총독부의 마찰이 당시 공문서(조선총독부, 1918:260-277)에 드러나 있다.

극비인 이 공문서에 따르면 1918년 7월3일 전라남도장관은 조선총독에게 육군 헌병대위로 1914년 2월부터 1917년 12월까지 황해도에서 근무한 삼포쾌재(三浦快哉)가 조선의 사정에도 정통하고 일본인과 조선인의 융화는 물론 면 사무 진척의 적임자라며 면장으로 승인해줄 것을 신청하였다. 그러자 조선총독부 내무부장관은 10일 뒤인 7월13일 삼포쾌재는 당시 나가사키(長崎)현에 거주하고 있으며, 광주면의 사정에 대해서도 잘 알지 못하다며 재고하고, 현 면장이 학교조합 관리자에서도 사임할 것인지, 새 면장에 대한 수당 전망액 등도 함께 제출하여줄 것을 지시하고 있다.

전라남도장관은 같은 해 7월15일 공문에서 송전덕차량은 면제 실시 당시에도 고사하였으나 적당한 인물이 없어 취임하도록 하였으며, 본인이 사직을 원하여 (조선총독부에서) 지시한 대로 광주 거주 일본인 중에 적당한 자를 추천하고 고심하였음에도 불구하고 적임자가 없다고 토로하고 있다. 또 적임자를 찾은 결과 삼포쾌재는 다년간 조선에서 재직할 경력이 있고, 조선의 민정에도 정통하여 최적임자로 인정, 교섭한 결과 본인이 승낙하였다며 승인해줄 것을 요청하고 있다. 송전덕차량은 학교조합 관리자는 그대로 맡고, 새 면장에게는 매달 50원을 지급할 예정이라는 사실도 밝히고 있다.

이에 대해 7월20일 내무부장관은 전라남도장관에게 삼포쾌재의 면장 임명을 승인하고, 전라남도장관은 7월27일 면장 임면을 보고하였다.

그러나 이러한 복잡한 절차를 거친 뒤 면장에 임명된 삼포쾌재와 최초 지정면장 송전덕차량은 광주군의 조선인 면장과는 달리 국사편찬위원회 한국사데이터서비스 조선총독부 직원록자료 명단에 없다는 점이 이채롭다. 광주면장으로 직원록 자료에 이름을 올린 것은 면제 시행 이후 3번째 면장인 길촌케일(吉村軌一)로, 그는 3·1독립만세운동이 일어난 뒤인 1919년 7월 취임한 뒤 2년이 채 안 된 1921년 2월 연로함을 이유로 사퇴한(매일신보, 1921.02.22.) 1세대 재조선 일본인이었다. 그는 면제 실시와 함께 1917년 전남도가 임명하는 재조선 일본인 상담역 2명 가운데 1명이었다.

이승엽의 연구(2005)에서도 언급하고 있듯 3·1 독립만세운동을 전후로 치안에 불안감을 느꼈던 광주의 재조선 일본인들이 지역연고도 없는 헌병 출신을 면장으로 추천하여

조선총독부의 반대에도 불구하고 면장 임명을 강행하였던 것으로 해석할 수 있는 대목이다. 이 헌병 출신 면장은 그러나 3·1독립만세운동 이후 「문화정치」<sup>5)</sup>를 내건 조선총독부의 지시였는지는 알 수 없지만, 1919년 7월 물러나고, 재조선 일본인의 원로격인 길촌케일이 면장에 취임하였다. 이는 1917년 면제 시행 이후 3대째까지 재조선 일본인들이 면장 추천 권한을 강하게 행사하였다는 것을 의미하고 있다. 자신들의 대표를 자신들의 지대로 관철시켰던 셈이다.

4대 면장인 북본유아는 1911년 전라남도 서기(書記)를 시작으로 면장 취임 직전까지 관등이 3등인 곡성군 서기였던 고위 관료였다. 그가 면장에 취임한 지 1년 뒤인 1923년 지방관관제를 개정, 지정면장의 지위가 기존 판임관 대우에서 주임관 대우로 격상되었으며, 이는 조선총독부가 지정면장에 퇴직한 고위관리를 임명하면서부터 취한 조치다.

이후 이 북본유아는 2년4개월간 직분을 유지한 뒤 1931년 광주읍회 의원을 지냈다. 1923년 6월 조선총독부의 직속 관리로, 관등 3등1급에 해당하는 광주지방재판소 검사국의 우두머리 검사정(檢事正)을 지낸 추장격태랑이 면장을 맡았고, 1925년 1월에는 관등 6등6급의 광주군수 창품익태랑이 취임하였다가 1929년 9월24일 불명예 퇴직하게 된다.<sup>6)</sup> 창품익태랑은 취임한 지 2년이 지난 1927년 3월 면협의회에서 자신의 수당을 기존 1,800원에서 2,400원으로 대폭 인상하는 안을 제출하여 통과시키기도 하였다.

한편 창품익태랑이 1924년 12월 퇴직하면서 퇴직금으로 6,925원의 거금을 받았다(매일신보, 1925.08.02.)는 점에서 북본유아부터 지정면장은 퇴직한 지방 관료가 임명되었고, 이들에 대해 조선총독부는 지역에 오랜 연고를 갖고 있어 재조선 일본인들과 적절한 관계를 유지할 것으로 기대하였을 것으로 추측된다. 또 지방행정 퇴직 고위 관료만이 아니라 조선총독부의 직속기관인 재판소의 퇴직 고위 검사 등에게도 면장의 문호는 개방되어 있었다.

후임 면장에는 1911년 함경북도 관등 9등의 도서기에서 시작하여 1929년 관등 6등6급의 함경북도 회령군수를 지내는 등 함경북도에서만 근무하였던 오춘신길을 광주면장에 임명하였다. 조선총독부가 지역 연고가 전혀 없고 지역 사정에도 어두운 지방 관료를 파견하여 광주의 재조선 일본인들과 새로운 관계 설정에 나선 것이라고 할 수 있다. 지금까지 퇴직관료들이 면장을 맡았다는 점을 감안하면 취임 당시 비교적 젊은 52세 나이였다

5) 3·1운동 이후 1920년대 약 10년간에 걸쳐 실시된 일제의 조선에 대한 식민지 지배정책. 1910년 한반도 강점 이후 가혹한 무단정치를 실시한 일제는 3·1운동에서 나타난 전민족적인 항일의지에 위협을 느끼고, 무단정치만으로는 더 이상 조선을 효과적으로 지배할 수 없다는 판단 하에 보다 유효적인 새로운 지배정책을 사용하게 되었는데, 이를 이른바 문화정치라 한다.(네이버 지식백과 참조)

6) 동아일보 1928년 4월7일자 4면 보도에 의하면 당시 광주면장이었던 창품익태랑(倉品益太郎)이 조선인인 부면장도 모르게 광주천 개수를 통해 발생한 시장부지 중 요충지를 일본인 개발업자에게 독단적으로 대부하였다며, 조선인들을 중심으로 면장과 부면장을 면담하고 시민대회를 준비하는 등 반발하였다. 매일신보 1928년 4월30일자 4면 보도에서는 문제의 시장 부지 부장대부는 취소하고 면장은 면직하는 것으로 분규가 일단락되었다고 밝히고 있으나 창품익태랑은 그 후로 1년 넘게 재직한 뒤 퇴직하는데, 이는 아마도 후임 면장을 결정하지 못한데 따른 것으로 보인다.

는 점도 주목할 만하다. 이후 오촌신길은 광주읍 승격 이후 읍장을 맡아 주임관 대우로 계속 근무하였으며, 이후 1935년 광주부로 승격한 뒤 부윤을 관등을 가진 조선총독부 관리로 임명하면서 같은 해 광주부회 의원 선거에 나서 의원으로 선출되기도 하였다.

## 2. 도시기반시설 설치 과정

1931년 4월 읍면제 시행으로 인하여 지정면에서 읍이 된 광주읍은 대규모 토목사업들을 연이어 시행하였다. 전라남도는 1932년 국고보조비 6,000원, 지방비 보조 9,000원 등 모두 1만5,000원으로 광주천의 770여m 제방공사를 마쳤으며, 이어 1932년 12월 21일 1933년 광주천 하류 625m의 제방공사와 1,140m의 호안 연장을 위하여 공사비 4,000원이 증가함에 따라 국고에서 소요공사비 1만6,000원 가운데 5,000원을 보조하여 줄 것을 요청하였다(조선총독부, 1932: 20-65). 이는 광주읍의 행정구역이 확장되면서 광주천 범람 가능성이 높은 지역의 공사를 통하여 학교, 공장, 종묘장 등 도시기반시설을 설치하기 위함이었다.

1934년 7월18일에는 전라남도지사가 조선총독에게 1935년부터 1937년까지 관내 읍·면지역에서의 도로개량공사비 보조, 하천개수공사비보조, 항만수축공사비보조, 상수도공사비보조, 하수공사비보조 등을 위하여 모두 158만2,000원을 요청하였다. 전체 공사비 규모는 322만9,000원이었으며, 이 가운데 전라남도 부담액은 106만2,300원, 읍·면 부담액은 58만4,700원이었다(조선총독부, 1934: 109-188). 즉 대규모 토목사업의 예산 부담 비중은 49:33:18이었던 셈이다. 도로의 경우 국비 부담이 5분의 3, 나머지는 2분의 1 또는 3분의 1이었다.

이 가운데 광주천상류방수공사(전체 공사비 5만5,000원), 광주천국부개수공사(12만원), 광주천하수확장공사(25만 원), 광주수도확장공사(42만 원)를 위하여 국비로 각각 2만7,500원, 6만원, 12만5,000원, 14만원을 요청하였고, 전라남도가 각각 1만3,750원, 3만6,000원, 6만2,500원, 14만원을, 광주읍이 각각 1만3,750원, 2만4,000원, 6만2,500원, 14만 원을 부담하는 것으로 되어있다. 공사의 성격에 따라 부담 비율이 각기 다르다는 것을 알 수 있다. 특히 수도의 경우 광주읍이 경영하는 시설로, 다른 공사와 비교할 때 광주읍의 부담이 높았다. 또 광주천상류방수공사 등은 사업주체가 광주읍이었지만, 광주천국부개수공사만은 전남도가 주체로 시행하였다. 1934년 전체 예산규모가 경상부와 임시부를 모두 합쳐 18만6,835원에 불과하였던 광주읍은 이들 대규모 공사를 시행하기 위하여 기채를 내었다.

광주읍은 주로 재조선 일본인 거주지 중심의 대규모 토목사업을 위하여 기채를 내고, 이를 장기간 상환하면서 갈수록 재정 압박이 심각해졌다. 상환기간이 10~15년으로 이

러한 재정 부담은 해방 이후까지 이어진다는 점도 알 수 있다.

이에 앞서 광주읍은 전라남도의 공문서 발송 4일 전인 같은 해 7월14일 별도의 공문을 통해 1934년 사업은 국고보조비율이 높은 국민구제사업<sup>7)</sup>으로 변경하겠다고 요청하는 등 부채를 줄이기 위한 노력도 하였다. 광주부는 부 승격 2년이 채 안 된 1937년 4월1일 25만1,000원을 조선간이생명보험적립금 자금을 빌려 대규모 기채(起債)사업을 시행하려 하였다.(조선총독부, 1937: 9-689) 1936년 광주부의 세입 예산 규모가 57만4,984원이었으며, 그 절반에 약간 미치지 못하는 금액을 1년 동안 투입할 방침이었다. 이 새로운 사업을 살펴보면, 도로포장(1만5,870원), 광천교 가설(1만원), 도로하수공사(10만원), 풍기 지구 설치(18만4,000원), 수영장 설치(4만2,740원), 공유수면 매립사업(24만2,250원), 수도확장공사(14만원), 하수측구 개선(2만7,200원) 등으로 모두 계속사업이다.

1937년 3월28일부터 4일간 열린 부회에서는 이들 안건을 모두 원안대로 통과시켰는데, 이에 앞서 같은 해 3월11일 광주부는 조선총독부에 기채 인가를 신청을 하고, 같은 해 4월1일 기채를 인가하였다. 즉 의결기관인 부회의 결정 이전에 광주부와 조선총독부는 이미 기채를 내 사업을 하기로 한 것이다.

같은 해 6월16일 광주부는 앞서 이미 결정한 사업 가운데 공유수면 매립 및 시가지 조성비 기채의 건에 대하여 다시 조선총독부에 건의, 두 달여 뒤인 8월31일 인가를 받았다. 이는 경양방죽을 매립하여 택지를 조성하고 이를 매각하여 재정에 충당하겠다는 일종의 도시개발사업에 해당하는 것으로, 매립 면적, 매각 대금 등을 구체적인 내용 등을 토대로 재검토한 것으로 보인다.

광주부는 다시 1938년 광산군 서방면 풍향리에 광주관립사범학교 부지 용지 매수 등을 위하여 5만원의 기채를 내기로 하는 등 기채 사업을 꾸준히 벌였다.(조선총독부, 1938:601-1,010) 이에 따라 세입 및 세출에서 임시부 예산이 경상부 예산을 크게 초과하는 등 재정 압박이 가중되었다. 이 공문서에 따르면 1937년 말 광주에는 재조선 일본인 8,449명, 조선인 4만8,923명, 외국인 89명 등 모두 5만7,461명이 거주하고 있었으며, 세입 예산은 경상부 27만7,686원, 임시부 48만5,614원, 세출 예산은 경상부 19만5,670원, 임시부 56만7,630원의 구성을 보였다. 당시 철 등 원재료 상승으로 인해 수도확장 공사비의 경우 당초 42만원에서 47만원, 다시 50만5,000원으로 증가하기도 하였다.

1937년까지 66만7,145원16의 채무가 있었던 광주부는 1938년 다시 수도확장공사비 17만4,000원, 소학교 2곳 신축비 8만3,000원, 고등여학교 기숙사 신축비 2만2,700원, 공유수면 매립 및 시가지 조성공사비 13만5,000원 등 41만4,700원의 기채를 내었다. 총 기채 규모는 예산 규모를 초과하는 108만1,845원16에 이르렀다.

7) 조선총독부가 1937년 발행한 「조선총독부 시정연보」에 따르면 소작농들을 위한다는 명목으로 조선총독부는 도로, 하천, 상하수도 등 토목사업을 위해 5,772만6,200원의 예산을 투입하기로 하면서 국고 보조비율을 64%로 하였다.

이 같은 대규모 기채사업을 벌이면서 1937년에만 광주부는 예산에서 채무 원금 2만 2,418원, 이자 3만6,602원 등 모두 5만9,029원을 지급하였다.

〈표 2〉 1937년 당시 광주부의 부채 내역

시기	사업명(가로 안은 이율)	미상환액(원)	상환완료연도	차입처
1927년	하수개수비채(5분4리)	122.17	1938년	주식회사 조선식산은행
	하수개수비채(5분)	451.27	1938년	
	하수개수비채(5분4리)	636.58	1938년	
	하수개수비채(4분9리)	1,159.26	1938년	
	하수개수비채(5분2리)	1,576.88	1938년	전라남도
1935년	제2차 공민구제하수확장공사비 채(4분4리)	38,500	1953년	전라남도
	제3차 공민구제하수확장공사비 채(4분3리)	34,699	1950년	
1936년	제1회 공채(4분2리)	238,500	1950년	조선간이생명보험 적립금자금
1937년	수도확장공사비(5분)	101,500	1953년	주식회사 조선식산은행 등
	도로 및 하수공사비(5분)	80,000	1952년	
	재해복구공사비(5분)	10,000	1952년	조선간이생명보험 적립금자금
	공유수면매립 및 시가지조성비채(5분)	160,000	1953년	주식회사 조선식산은행
계		667,145.16		

### 3. 행정구역 확장과 광주부 승격 과정

광주읍은 1935년 4월1일 부령 제45호로 인근의 지한면, 효천면, 극락면, 서방면의 각 일부를 편입하면서 같은 해 5월9일 구역의 변경과 재산 처분에 관한 건에 대하여 조선총독으로부터 4월13일부로 인가를 받았다(조선총독부, 1935: 788-855).

전남지사는 같은 해 3월15일 부령 제45호 및 전라남도령 제6호에 따라 읍면의 구역 변경 및 그 면의 폐지에 의한 관계 면의 재산 처분 방법과 관련, 읍면 구역 변경에 따른 면유재산은 별도로 면에 분할하지 않고, 편입에 따라 면적이 크게 줄어든 지한면과 효천면은 폐지한 뒤 효지면을 신설하여 이들 재산을 넘기는 것으로 정하고 조선총독의 인가를 신청하였다. 또 광주읍장은 같은 해 3월22일 이에 대한 읍회의 의견을 제시하고, 조선인

들이 주로 거주하였던 서방면, 지한면, 효천면, 극락면 등에서도 면협의회에서도 이 안건을 다루었다. 그러나 이 공문서에 첨부된 회의록을 살펴보면 중대 사안이었음에도 불구하고 이들 면협의회에서는 거의 질문 없이 원안대로 가결되었다.

일본인 이주자가 늘고, 도시화가 진전되면서 광주읍이 행정구역을 확장, 부(府)로의 승격을 준비하였으며, 이 과정에서 편입한 인근 면의 재산을 모두 읍의 것으로 하였다. 이 과정에서 주로 조선인들이었던 이들 면협의회원들은 원안을 그대로 가결시켰으며, 이에 따라 서방면, 극락면 등의 면적 중 일부만이 편입되었음에도 불구하고 해당 면이 소유한 토지, 건물, 현금 등의 재산은 모두 광주읍의 소유가 되었다.

광주읍은 앞서 언급하였듯 1932년부터 부 승격을 위하여 노력하였으며, 3년이 지난 1935년 그 결실에 의해 부로 승격하였다. 조선총독부는 부 승격 전인 1935년 7월 광주읍의 상황에 대해 보고할 것을 요청하였고, 전라남도는 1934년 말 직업별 호구 수, 상공업 상황 및 장래 발달 예측 등을 같은 해 8월2일 보고하였다(조선총독부, 1935:285-302).

이 자료에 따르면 1935년 1월24일 현재 광주읍에 근무하는 직원은 모두 33명이었으며, 이 가운데 18명이 일본인, 15명은 조선인이었다. 조선인 부읍장이 있었으나 읍장과 서무 및 재무를 맡은 고위직은 모두 일본인들이 맡고 있었다.

또 1934년 말 현재 광주에는 전남도시제사주식회사, 호남은행, 남조선철도주식회사, 대흥전기주식회사 광주지점 등 27개의 회사가 있었으며, 투자액 500원 이상 상점 수는 206개로 1년 매출은 349만9,300원으로 분석되었다. 당시 주요 물산(物産) 생산액은 297만3,590원, 거래액은 1,904만3,607원으로, 상공업 발달 등을 고려할 때 5년 뒤에는 거래액은 5,573만9,902원에 달할 것으로 이 보고에서는 예측하였다.

1932년 말 7,095세대 3만3,480명에서 1934년 말에는 7,919세대 3만8,008명으로, 2년 만에 824세대 4,528명의 인구가 증가하는 등 성장세에 있었다.

보고에 앞서 7월31일 조선총독부 내무국장은 전라남도지사에게 공문을 보내 광주부 승격일을 1935년 10월1일로, 개칭식은 당일 오전 광주부청(옛 읍사무소)에서 개최하고, 부구역의 범위는 현재의 읍 구역, 광주군의 명칭은 광산군으로 각각 변경하는 것은 물론 당시 일본인들만을 조합원으로 하여 유지되었던 학교조합을 폐지하여 광주부에 귀속시켰다.

읍에서 부로의 승격에서 중요한 것은 세대 및 인구의 증가와 함께 상공업 상황 및 발전 가능성이었다는 점을 알 수 있다.

같은 해 9월 광주읍은 부 승격을 앞두고, 광주읍의 규칙을 개정하는 등의 준비를 마치고 이를 조선총독부에 보고하였다(조선총독부, 1935: 1,071-1,308).

## V. 결 론

일본 본토, 특례지역, 같은 식민지였던 대만의 지방제도와 식민지 조선의 그것의 차이의 결정적인 배경은 한일강제병합 이전인 1876년 강화도조약 이후 자치조직인 거류민회, 거류민단을 구성하여 운영하였던 재조선 일본인들의 존재다.

초창기 재조선 일본인들은 조선총독부에 일본 본토 수준의 지방자치를 요구하였으며, 광주에 거주하는 재조선 일본인들은 조선총독부의 지방제도가 확립된 1917년 이후에도 상당기간 대표 추천 권한을 갖고, 자신들의 대표 또는 자신들이 추천한 자가 지방단체의 수장이 될 수 있도록 하였다. 그것은 조선총독부의 반대가 있어도 강행되었다. 1920년대 들어 조선총독부가 지역에서 오랜 기간 재조선 일본인과 교류한 퇴직 고위 지방 관료들을 관리 대우의 신분으로 면장에 선임하는 등 새로운 관계설정에 나섰으며, 광주부로 승격한 뒤에야 비로소 관등을 가진 조선총독부의 관료가 임명되었다.

또 조선총독부, 전라남도, 광주면 및 광주읍이 주고받은 공문서를 살펴보면 광주군의 산하에 있었던 지정면인 광주면과 광주읍이 직접 전라남도를 경유하여 조선총독에게 사업비를 요청하거나 중대 사안을 보고 또는 품신하였다. 이는 재조선 일본인 거주비율이 압도적으로 높은 광주면(광주읍)은 대다수의 주민이 조선인이었던 보통면(면)과는 다른 행정계통을 밟아 중앙권력과 관계를 맺었다는 점을 보여주고 있다.

극히 제한적인 주민대표로 구성된 자문·의결기관 역시 재조선 일본인을 중심으로 운영되었으며, 집행기관인 조선총독부의 보통지방행정관청과 의사기관을 구성한 재조선 일본인들이 사전에 충분한 공감대를 조성한 뒤 서로의 이해관계에 따라 안건을 처리하였다고 추정할 수 있다. 즉 공식적이 아닌 비공식적인 논의 구조를 가졌을 가능성이 높다는 것이다.

광주읍과 광주부로 승격한 뒤 이들 지방단체는 기채를 내 대규모 도시기반시설을 설치 또는 확장하고 있는데, 이는 일본 본토 수준의 자치를 일정 부분 포기한 재조선 일본인에게 조선총독부가 일본 본토 수준의 도시 공간을 조성하도록 한 것이라는 추측도 가능하다.

조선총독부의 공문서를 통해 파악한 일제강점기 식민지 조선의 지방제도의 특징은 다음과 같다. 첫째 일본 본토 수준의 자치를 요구하면서도 조선인은 물론 경제력이 취약한 재조선 일본인과의 차별을 바랐던 재조선 일본인 내 기득권층으로 인하여 지방제도는 조선총독부의 동화정책과 큰 괴리를 두고 있었다. 조선총독부는 식민지 조선에 일본 본토와 특례지역의 지방제도에서 이미 검증된 제도를 이식하였으며, 그 과정에서 통치에 좀 더 효율적인 방식으로 변형을 가하기도 하였다. 그러나 이는 「자치」와 「차별」의 모순 속에서 자신들의 지방단체를 구성하려 하였던 재조선 일본인에게 반발을 불렀으며, 결국 지방제도는 재조선 일본인의 밀집거주구역과 그렇지 않은 구역으로 구분되어 변천하였다.

둘째 일제강점기 초기 강력한 중앙집권을 추구하였던 조선총독부에 각 지역에 거점을 둔 재조선 일본인들은 지방단체의 장이자 조선총독부의 보통지방행정관청을 직접 추천하거나 조선총독부의 반대에도 불구하고 선임하는 경우도 있었다. 이들의 지방단체에 대한 영향력은 상당기간 유지되었으며, 이를 단일 지방통치체제 속으로 편입하려는 조선총독부의 노력은 일제강점기 후반부까지 계속되었다.

셋째 일제강점기 일본인이 집단 거주하였던 지정면의 면장(읍장)의 신분을 관리대우로 하였던 이유는 조선총독부 관리가 아닌 해당 지역에 거주하는 재조선 일본인의 추천을 받은 자나 지역에서 오랜 기간 근무한 퇴직 고위관료 등이 선임되었기 때문인 것으로 추정된다. 또 퇴직 고위 관료가 선임되면서 지위를 기존의 판임관 대우에서 고위관리인 주임관 대우로 격상하였다. 지정면과 읍에는 관리대우로 한 반면 여기서 격상된 부는 관등을 가진 조선총독부의 관리를 임명하였으며, 따라서 지정면(읍)과 부를 대하는 조선총독부의 처우는 완전히 달랐다. 재조선 일본인들이 지방단체의 격을 올리기 위하여 조선총독에게 청원하는 등 노력을 기울인 것도 이러한 처우의 차이가 그 배경이 될 수 있다.

넷째 지방제도상 하위 지방단체였던 지정면과 읍은 일부 사무에 있어서 상위기관인 군의 관리·감독을 받지 않고 도를 경유하여 조선총독부를 상대로 직접 의견을 제시하거나 지시를 받았다. 읍면은 제1차로 군수 또는 도사, 제2차 도지사, 제3차 조선총독의 감독을 받도록 규정하고 있었으나 실제로는 그렇지 않았다는 것이다. 즉 일본인 집단 거주지를 중심으로 한 행정구역과 조선인들이 거주하는 행정구역은 각기 다른 행정계통에 의하여 운영되었다.

다섯째 극히 제한적인 범위에 불과하지만 주민대표로 구성된 자문·의결기관이 있었으며, 재조선 일본인들이 과반 이상을 차지하였다. 또 일본인 의원들의 재선 비율이 매우 높다는 점에서 재조선 일본인의 주류는 상당히 안정된 기반을 갖고 있었다. 이들은 자신들의 기득권을 지키기 위하여 공식 또는 비공식적으로 조선총독부의 관료들과 조정·조율에 나섰을 것으로 추정된다.

여섯째 지정면인 광주면이 광주읍, 광주부로 승격하는 일제강점기 후반부에 이르러 대규모 기채사업을 일으키면서 원금과 이자를 내는데 재정 부담이 커지고 부채가 급격히 증가하는 등 무리한 도시기반시설사업들을 추진하였다. 그 결과 일본인이 집단 거주하는 시가지와 조선인이 대부분 거주하는 농촌지역의 격차가 극심해졌다. 또 갈수록 지방단체의 부담이 늘어나면서 지방세를 대폭 증액, 주민들의 고통이 갈수록 커졌을 것으로 사료된다.

본 연구의 다음과 같은 한계를 내포하고 있다.

광주라는 행정구역 내의 지방단체, 주민대표기구 등을 연구 대상으로 했기 때문에 이를 통하여 일제강점기 지방단체 전반을 설명하기에는 부족함이 있을 수밖에 없다.

이와 함께 조선총독부 및 광주, 전라남도도가 생산한 공문서 전체를 분석할 수 없어 분석 대상을 한정하였으며, 이것을 일제강점기 당시 전체적인 공문서의 전달체계 속에서 살펴

보지 못하였다는 한계도 있었다.

따라서 앞으로 국가기록원 소장 일제강점기 자료에 대해 좀 더 면밀히 분석하는 것은 물론 일제의 지방제도가 각 지방에서 어떻게 이식되었는지 비교·분석하여 동질성과 이질성을 구분하고, 그 원인과 배경을 파악하는 후속 연구가 필요할 것으로 보인다.

### <참고문헌>

- 姜再鎬. (1999.03). 「植民地朝鮮の地方制度」. 東京大學大學院法學政治學研究科 博士(法學) 學位請求論文.
- 강재호. (2011). 「조선총독부의 지방제도」. 공공행정논총 29권(1호), 2011.
- 高寄昇三. (1977.06). 「地方主權の論理」. 勁草書房.
- 고려대학교 한국사연구소 일제시대사 연구실. (2010.02). 「식민지 조선과 제국 일본의 지방제도 관계법령 비교자료집」.
- 광주시. (1992). 「광주도시계획연혁」.
- 광주시. (2010.12). 「광주도시계획사」.
- 光州面. (1925). 「光州の今昔」.
- 동아일보. (1928.04.07.). 부면장도 모르게 요지를 죽중에게 대부. 4.3.
- 동아일보. (1932.10.12.). 광주읍에서 부 승격 운동. 3.2.
- 동아일보. (1935.10.29.). 최초의 광주부의선거전이 맹렬. 4.1.
- 매일신보. (1921.08.02.). 퇴직급여금 최고가 칠천원. 5.10.
- 매일신보. (1925.02.22.). 광주면장 문제. 4.2.
- 북촌우일랑(北村友一郎). (1917). 「光州地方事情」.
- 濱田一成·秋本敏文 編. (1990). 「實務地方自治法講座 1卷 總則」. ぎょうせい.
- 손정목. (1982). 『한국개항기도시사회경제사연구』. 일지사.
- 손정목. (1992.04). 「한국지방제도자치사연구(상) : 갑오경장~일제강점기」. 일지사.
- 이기우·하승수. (2007.08). 「지방자치법」. 도서출판 대영문화사.
- 李承燁. (2005.03). 「三·一運動期における朝鮮在住日本人社會の對應と動向」. 人文學報 (2005) 92.
- 全羅南道. (1938). 「道勢一般」.
- 조선총독부. (1913.02). 「면의 행정구획정리의 건(소장번호 : CJA0002551)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1913.05). 「부군 폐합에 관한 건(CJA0002547)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1918). 「면에 관한 서류철(CJA0002577)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1927). 「지정면세입세출예산서(CJA0002605)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1931). 「대전전주광주나진읍 관계 예규철(CJA0003075)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1932). 「지방하천수선비보조내첩서류철(CJA0014322)」. 국가기록원.

- 조선총독부. (1934). 「시가도로 및 하수 국고보조서류(CJA0014867)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1935). 「광주부관계서(CJA0003124)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1935). 「소화 10년도 대전, 전주, 광주부 신설 관계서류(CJA0003074)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1935). 「읍면의 구역변경 및 면의 폐치에 동반한 재산처분의 건 (CJA0003132)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1937). 「소화 12년도 광주부일반관계경제서철(CJA0003266)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1937). 「조선총독부 시정연보」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1938). 「소화 13년도 광주부일반경제관계철(CJA0003369)」. 국가기록원.
- 조선총독부. (1939). 「소화 14년도 광주부일반경제관계철(CJA0003441)」. 국가기록원.
- 川村仁弘. (1986). 「自治行政講座 地方自治制度 1」. 第一法規出版株式會社.
- 沖田哲也. (1984.12). 「臺灣における地方制度の沿革 - 日領期 軍·民政と地方制度 -」. 政經論叢 53卷 2-3號.

접수일(2014년 10월 7일)

수정일자(2014년 10월 29일)

게재확정일(2014년 11월 6일)

VI. 부 록

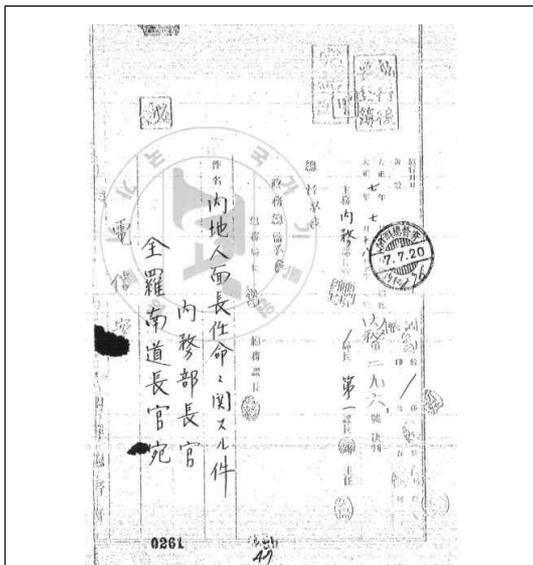


그림 1 조선총독부  
내무부장관이  
전라남도장관에게 보낸 공문

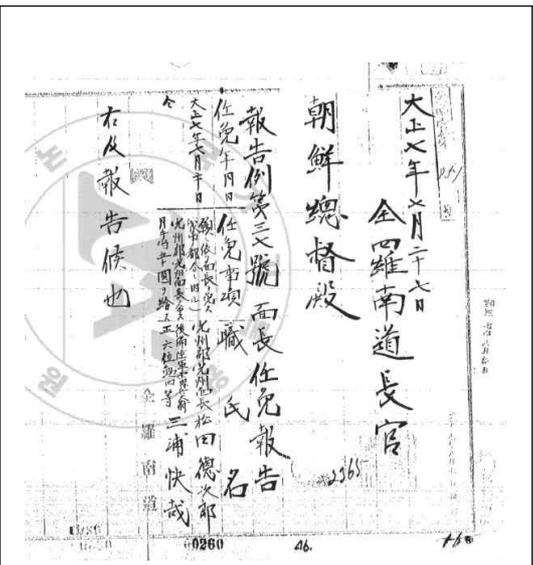


그림 2 전라남도장관이 조선총독 앞으로  
보낸 면장 임면 보고 공문

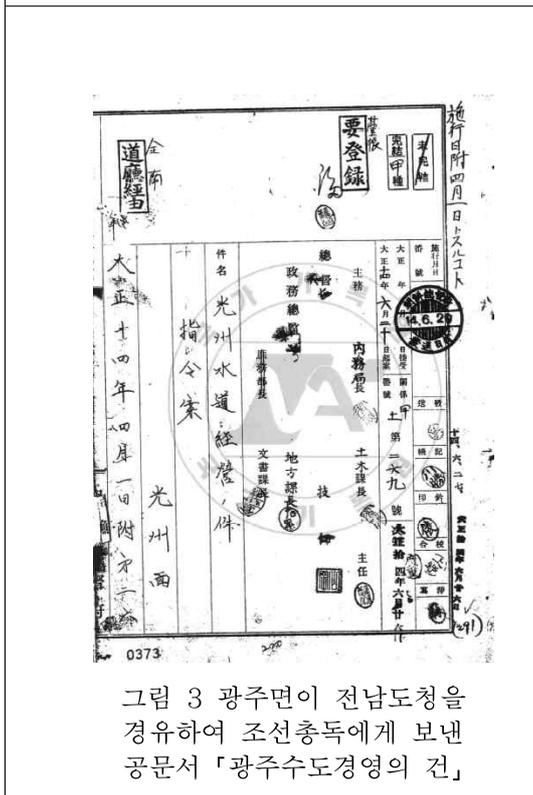


그림 3 광주면이 전남도청을  
경유하여 조선총독에게 보낸  
공문서 「광주수도경영의 건」

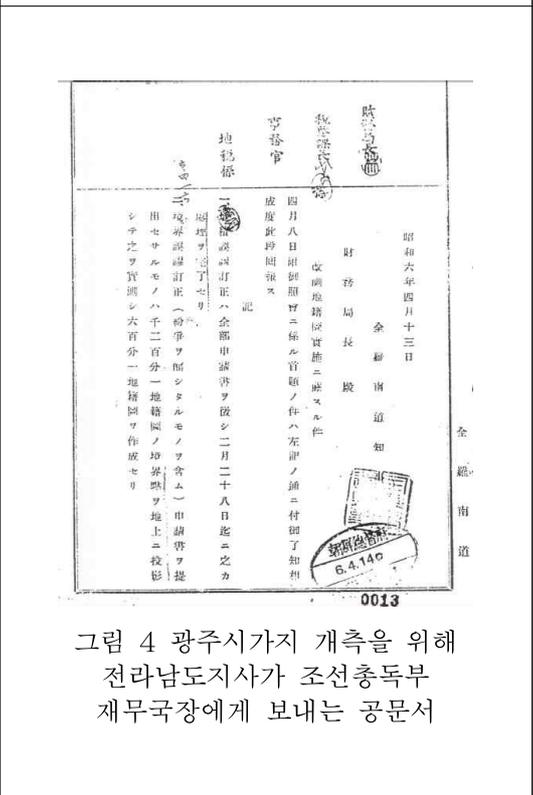


그림 4 광주시까지 개척을 위해  
전라남도지사가 조선총독부  
재무국장에게 보내는 공문서



그림 5 조선총독부 정무총감이 전라남도지사에게 보낸 지령안.

그림 6 조선총독부 내무국 지방과가 작성한 광주부 신설 서류

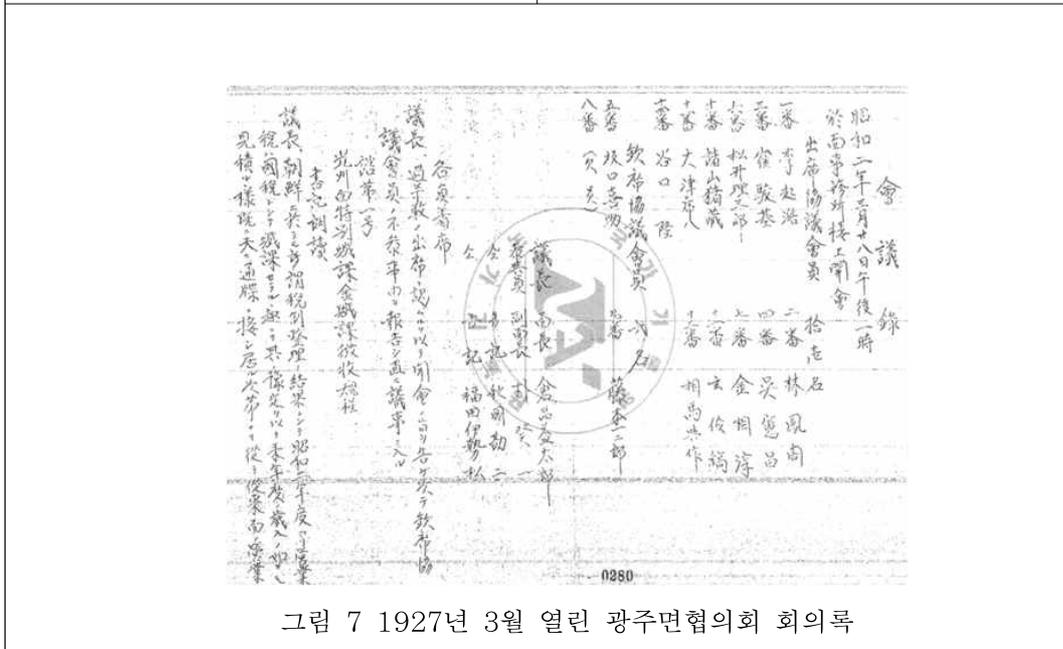


그림 7 1927년 3월 열린 광주면협의회 회의록